

Besluit

Beschikking van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 oktober 2023 tot verlenging en wijziging van de concessie voor postdienstverlening voor Caribisch Nederland.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op de artikelen 2, eerste lid, 5, eerste lid, en 14, derde lid, van de Wet post BES en gelet op artikel 22 van de Beschikking van de Minister van Economische Zaken van 17 oktober 2013, nr. 13174565, tot verlening van de concessie voor postdienstverlening voor Caribisch Nederland (Stcrt. 2013, 30604),

besluit:

1. De concessie voor postdienstverlening voor Caribisch Nederland van 17 oktober 2013, die met ingang van 1 januari 2014 is verleend aan Flamingo Communications N.V., te Bonaire (Stcrt. 2013, 30604), wordt met ingang van 1 januari 2024 met een periode van drie jaar verlengd.

2. De concessie voor postdienstverlening voor Caribisch Nederland van 17 oktober 2013 (Stcrt. 2013, 30604), wordt met ingang van 1 januari 2024 als volgt gewijzigd:

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De concessie wordt met ingang van 1 januari 2024 verlengd met een periode van drie jaar.

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6 Frequentie en overkomstduur

1. De concessiehouder haalt ten minste drie dagen per week poststukken op uit de voor het publiek bestemde brievenbussen en voert ten minste drie dagen per week overal in Caribisch Nederland een aflevering uit, behoudens voor zover:

- de dag waarop volgens de op grond van artikel 14, onderdelen b en c, bekendgemaakte publieksinformatie poststukken uit de voor het publiek bestemde brievenbussen worden opgehaald onderscheidenlijk poststukken worden afgeleverd, valt op een algemeen erkende feestdag, of
- de concessiehouder daartoe vanwege overmacht niet in staat is.

2. De universele postdiensten worden zodanig ingericht dat, daargelaten een situatie van overmacht van de concessiehouder, het vervoer van brieven die overeenkomstig de daartoe gestelde voorwaarden aan hem worden aangeboden voor standaard postvervoer binnen Caribisch Nederland per kalenderjaar voor het hierna vermelde percentage plaatsvindt binnen de hierna genoemde termijn:

Postvervoer	Prestatie gedurende de periode van de concessie	Streefnorm gedurende de periode van de concessie
Eilandelijk (binnen het eilandgebied)	80% D + 2E 95% D + 4E	
Intereilandelijk (vervoer tussen de eilanden)		80% D + 15E

waarbij met 'D' wordt bedoeld: de dag en het tijdstip waarop volgens de op grond van artikel 14, onderdeel b, bekendgemaakte publieksinformatie poststukken uit de voor het publiek bestemde brievenbussen worden opgehaald, en
waarbij met 'E' wordt bedoeld: een dag uitgezonderd een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag.

3. In geval van overmacht als bedoeld in het eerste en tweede lid, kan de minister aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van de universele postdiensten.

4. De concessiehouder draagt zorg voor transparante en duidelijke voorlichting aan klanten over de overkomstduur en het belang van tijdige aanlevering van poststukken in geval van intereilandelijke postvervoer.

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10 Onbestelbare poststukken

1. De concessiehouder spant zich in om poststukken bij de geadresseerde af te leveren in gevallen waarin het poststuk onjuist of onvolledig is geadresseerd of waarin de geadresseerde niet beschikt over een brievenbus of postbus.
2. De concessiehouder zendt onbestelbare zendingen zo spoedig mogelijk terug naar de afzender.

In artikel 14, onderdeel c, wordt "besteld" vervangen door: "afgeleverd".

Artikel 20, tweede lid, onderdeel c, komt als volgt te luiden:

c. de voor de in artikel 6, tweede lid, bedoelde postdiensten gerealiseerde gemiddelde overkomstduur en de wijze waarop de concessiehouder invulling heeft gegeven aan de doelstelling voor intereilandelijk postvervoer; .

In de bijlage wordt "besteld" vervangen door: "afgeleverd".

Deze beschikking wordt bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant en in het afkondigingsblad van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

's Gravenhage, dd 30 oktober 2023

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Mickey Adriaansens

Toelichting

Algemeen

Met ingang van 1 januari 2014 is op grond van de artikelen 2, eerste lid, 5, eerste lid, en 14, derde lid, van de Wet post BES aan Flamingo Communications N.V. te Bonaire een concessie verleend voor een periode van 10 jaar voor het vervoer van postzendingen op en tussen het grondgebied van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, van en naar Nederland en van en naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede van en naar het buitenland. Flamingo Communications N.V. was de enige partij die had ingeschreven op de aanbesteding die voor deze concessie was uitgeschreven. De Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) kan na overleg met de concessiehouder de geldigheidsduur van de concessie met een periode van ten hoogste drie jaar verlengen voor zover nodig om de continuïteit van de postdienstverlening te waarborgen. Artikel 22, eerste lid, van de concessie biedt deze mogelijkheid.

De Minister van EZK kan na overleg met de concessiehouder gedurende de looptijd van de concessie de aan de concessie verbonden voorwaarden wijzigen, indien een wijziging van de voor de postdienstverlening relevante omstandigheden hiertoe noopt. Dat kan op basis van artikel 22, tweede lid, van de concessie. De uitvoering van de concessie wordt door Flamingo Communications N.V. sinds 2014 op grond van artikel 4 van de Wet post BES uitbesteed aan Flamingo Express Dutch Caribbean N.V. (hierna: FXDC).

Achtergrond besluit tot verlenging

De huidige concessie loopt af op 31 december 2023. Het opnieuw aanbesteden van de concessie kan in theorie (alternatieve) partijen aanzetten tot een innovatief aanbod met een gunstige prijs-kwaliteit. De Minister van EZK heeft vastgesteld dat de kans op een succesvolle aanbesteding momenteel echter te gering is. Daarvoor zijn meerdere redenen. Het ontbreken van de juiste randvoorwaarden om een adequate kwaliteit van de postbezorging te garanderen is daarbij de voornaamste. Het zijn vooral externe factoren die een belangrijke basis vormen voor de matige kwaliteit van de postbezorging. Daarbij vormt de kleinschaligheid een uitdaging voor het realiseren van een economisch rendabele business case. De dienstverlening op Sint Eustatius en Saba is verlieslatend. Deze verliezen worden de afgelopen jaren gecompenseerd met de baten uit de dienstverlening op Bonaire. Gezien de geringe marges vormt het opnieuw moeten investeren in kennis en het opzetten van de vereiste logistieke processen een behoorlijke drempel. Deze factoren hebben er vermoedelijk ook aan bijgedragen dat er bij de gunningsprocedure in 2012 slechts één inschrijving was. De concessie is in 2013 opnieuw verleend aan dezelfde partij die de postdienst de jaren daarvoor verzorgde.

Inmiddels is door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Taskforce "Knelpunten Caribisch Nederland" ingesteld¹. Een van de knelpunten die door deze taskforce wordt aangepakt is de adresuitgifte- en administratie. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een structurele verbetering van de postbezorging. Ook marktontwikkelingen als de uitbreiding van het aantal adressen en digitalisering maken dat een herijking van de concessie en de concessievoorwaarden voor een volgende periode wenselijk is. In de periode 2024-2025 zal door EZK daarom de interesse in de markt worden gepeild voor het verzorgen van de postvoorziening, alsmede de voorwaarden waaronder partijen hiertoe bereid zijn. Vervolgens zal de Minister van EZK besluiten of een openbare aanbesteding zal worden georganiseerd voor de postdienstverlening na 2026.

Kwaliteitseisen

De ACM constateert al meerdere jaren achter elkaar dat de kwaliteit van de postbezorging binnen Caribisch Nederland achterblijft. Er wordt structureel niet voldaan aan de minimale eisen ten aanzien van de overkomstduur zoals geformuleerd in de concessie (namelijk 96% bezorgd binnen 3 werkdagen). Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Indigo Blue uit 2021 dat in opdracht van de toenmalige Staatssecretaris van EZK is uitgevoerd². In een testonderzoek werd 50% van de eilandelijke post afgeleverd binnen de huidige termijn en 86% met een vertraging van 1 dag ten opzichte van de wettelijke termijn. In datzelfde rapport wordt tevens geconcludeerd dat de

¹ kamerbrief van 14 oktober 2022 van de staatssecretaris BZK, Kamerstukken II, 2022/23, 36200 IV-8

² Kamerbrief van 12 oktober 2021, Kamerstukken II, 2021/22, 29502, nr. 182

belangrijkste oorzaken voor deze achterblijvende kwaliteit buiten de invloedssfeer van de huidige concessiehouder FXDC liggen.

De huidige kwaliteitseisen voor de overkomstduur zijn gebaseerd op de streefnorm die door de Wereldpostunie wordt gehanteerd voor geïndustrialiseerde landen. Daarbij lijkt echter onvoldoende rekening te zijn gehouden met de problematiek van kleine eilanden. Het ontbreken van economische schaalvoordelen, betrouwbare vervoersverbindingen, de kosten van levensonderhoud zijn voorbeelden van factoren waar een publieke voorziening als de postbezorging op kleine eilanden mee te maken heeft³.

De achterblijvende kwaliteit van de postbezorging op de BES-eilanden wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het ontbreken van een adequaat adressenuitgiftebeleid, het ontbreken van postcodes en het in veel gevallen niet aanwezig zijn van een brievenbus bij huisadressen. Door het ontbreken van een postcodesysteem ontstaat in het geval van post van buiten Caribisch Nederland al eerder in de logistieke keten vertraging. Alhoewel dit onderwerp een van de actiepunten is van de Taskforce knelpunten Caribisch Nederland wordt er op korte termijn nog geen verbetering verwacht. Daarbij komt een sterke stijging van het aantal inwoners en besteladressen, terwijl het brievenpostvolume sterkt afneemt (jaarlijks -10%). Dat betekent dat de problematiek en de kosten per eenheid toenemen.

Op basis hiervan is de conclusie dat de huidige concessie-eisen ten aanzien van de eilandelijke overkomstduur op een niet realistisch hoog niveau liggen. De voorgestelde wijziging houdt in dat de concessiehouder, gegeven de geldende eis van driedaagse ophaling en driedaagse bezorging, een extra bezorgmoment wordt geboden. FXDC krijgt met de nieuwe eis dat 95% van de brieven wordt bezorgd binnen 5 dagen (artikel 6, tweede lid) in ieder geval twee potentiële bezorgmomenten waardoor de kans van slagen verhoogd zou moeten worden.

Voor de intereilandelijke postbezorging spelen buiten de hiervoor genoemde factoren ook nog elementen die zijn gerelateerd aan de logistieke keten waar de concessiehouder geen of beperkt invloed op heeft. Bij verschillende stappen in het logistieke proces zijn andere partijen betrokken. Intereilandelijke vervoersverbindingen (zowel over zee als via de lucht) zijn onzeker, niet altijd betrouwbaar en kwetsbaar⁴. Rechtstreekse vluchten worden vrijwel niet aangeboden of extra vracht wordt in sommige gevallen geweigerd door de vervoerder. Andere knelpunten die vertraging kunnen opleveren zijn de afhandeling en veiligheidschecks op de luchthaven. De kosten van het transport zijn voorts hoog in verhouding tot de geringe aantallen poststukken die het betreft. Hierdoor moet de concessiehouder een afweging maken tussen enerzijds het afwentelen van de extra kosten op de consument en anderzijds het aanpassen van de dienstverlening op een dusdanige manier dat de kosten-baten verhouding meer in evenwicht wordt gebracht (bijvoorbeeld door postvracht pas aan te bieden als een bepaald volume is bereikt).

Europese postvervoerders hanteren voor verschillende bestemmingen in onder meer het Caribische gebied een ruime overkomstduur, formuleren dit als streefnorm of inspanningsverplichting en in vrijwel alle gevallen zijn in de algemene voorwaarden clausules opgenomen waarmee postvervoerders zich indekken voor mogelijke vertraging buiten hun macht. Internationale organisaties als de Wereldpostunie en de Caribbean Postal Union bevestigen dat postvervoer in het gehele Caribische gebied last heeft van vertragingen. Deze organisaties signaleren dat alleen al het transport van vliegveld naar vliegveld in veel gevallen 7 dagen vaak overstijgt.

De huidige gemiddelde intereilandelijke transportduur binnen Caribisch Nederland fluctueert tussen 7 en 15 werkdagen. Dat betekent dat het meer dan twee weken kan duren totdat FXDC de post ontvangt en gereed kan maken voor aflevering bij de geadresseerde. Omdat FXDC vrijwel geen mogelijkheden heeft deze termijnen in te korten, wordt de norm omgezet naar een inspanningsverplichting, in combinatie met de eilandelijke prestatienorm. Dat houdt in dat zodra de post het eiland van bestemming heeft bereikt, deze dient te worden bezorgd binnen de eilandelijke kwaliteitsnormen. Tegelijkertijd dient FXDC zich in te spannen om doelmatige en afdwingbare afspraken te maken met andere betrokken partijen in de logistieke keten. Om dit inzichtelijk en transparant te maken ten behoeve van effectief toezicht wordt als aanvullende eis opgenomen dat de concessiehouder jaarlijks verantwoording aan de ACM aflegt over de wijze waarop zij invulling

³ "Postal Services in small islands", UPU Paper for CARICOM, Sint Lucia, december 2008.

⁴ "Connectiviteit Caribische deel van het Koninkrijk", SEO, 30 juli 2018

heeft gegeven aan deze inspanningsverplichting. Deze eis is toegevoegd aan de gegevens die de concessiehouder op grond van artikel 20, tweede lid, jaarlijks uiterlijk op 31 mei aan de ACM moet verstrekken.

Voor intereilandelijke post is het luchtvervoer de meest cruciale factor voor de overkomstduur. Het is in het belang van de consument dat de informatieverstrekking door FXDC bijdraagt aan het vergroten van zekerheid van dienstverlening en kwaliteit. In dat verband kan het gewenst zijn dat, bijvoorbeeld om een bepaalde vlucht te halen, de consument of zakelijke gebruiker middels adequate informatie wordt gewezen op uiterlijke aflevermomenten. Daarom wordt hiervoor in artikel 6, vierde lid een eis toegevoegd.

Naar verwachting heeft de wijziging van deze normen geen tot weinig effect op de huidige praktijk. De feitelijk afgelopen jaren gerealiseerde gemiddelde overkomstduur wordt nu de wettelijke norm. Bij een volgende concessieperiode zal dit worden geëvalueerd en zal worden bezien of exogene randvoorwaarden dusdanig zijn verbeterd dat de eisen naar boven kunnen worden bijgesteld.

Afleveren in plaats van bestellen

In de concessie worden de termen die afgeleid zijn van het woord 'bestellen' vervangen door 'afleveren' (artikelen 6, 10 en 14 en in de bijlage). De reden daarvoor is dat het bezorgen van poststukken op een andere wijze dan op het huisadres ook mogelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld in een community mailbox in de wijk. De term bestellen is sterk gekoppeld aan het huisadres van de geadresseerde. Het gaat erom dat de concessiehouder haar dienstverlening op een zo betrouwbaar, adequaat en efficiënt mogelijke manier kan uitvoeren. In de toekomst kunnen in dat verband mogelijk andere bezorgfaciliteiten worden aangeboden. Voor de leesbaarheid is artikel 10 van de concessie in deze beschikking opnieuw vastgesteld.

Consultatie van belanghebbenden

FXDC heeft in december 2022 te kennen gegeven bereid te zijn de concessieverlening onder een aantal voorwaarden voort te zetten. De voorwaarden waarbij de rijksoverheid een primaire rol speelt betreffen:

- 1) verhoging van de tarieven. Hiervoor is op grond van artikel 17, tweede of vijfde lid goedkeuring van ACM resp. de Minister van EZK nodig;
- 2) de verbetering van de exogene randvoorwaarden. Hier wordt nu aan gewerkt door de Taskforce knelpunten CN;
- 3) versoepeling van de kwaliteitseisen. Dit is onderdeel van onderhavig besluit.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft het Openbaar Lichaam Bonaire, Unkobon en FXDC in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen over de voorgenomen verlenging en de aanpassing van de kwaliteitseisen. De ontvangen reacties zijn gebruikt ter onderbouwing van de nu voorgestelde wijzigingen.

Bezwaar en beroep

Als u het niet eens bent met deze beschikking, hebt u de volgende mogelijkheden op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES.

Bezwaar

Natuurlijke personen of rechtspersonen die hierdoor rechtstreeks in hun belang zijn getroffen kunnen binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is verzonden of uitgereikt een bezwaarschrift indienen bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag (artikel 55 van de Wet administratieve rechtspraak BES).

Er zijn geen kosten verbonden aan het indienen van bezwaarschrift.

Vereisten bezwaarschrift:

- a. de naam, voornamen en woonplaats van de indiener van het bezwaarschrift en, indien het door een gemachtigde wordt ingediend, tevens de naam, voornamen en woonplaats van die gemachtigde;
- b. een duidelijke omschrijving van de beschikking waartegen het bezwaarschrift is gericht;
- c. de gronden waarop het bezwaar berust, waaronder het belang dat de indiener bij het bezwaar heeft;
- d. een aanduiding van hetgeen gevorderd wordt;
- e. de ondertekening door de indiener of zijn gemachtigde;
- f. de keuze van een woonplaats op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, indien de indiener geen woonplaats heeft op Bonaire, Sint Eustatius of Saba.

Bij het bezwaarschrift worden zo mogelijk een kopie van de beschikking en de overige op de beschikking betrekking hebbende stukken overgelegd.

Beroep

Een andere mogelijkheid is dat natuurlijke personen of rechtspersonen die hierdoor rechtstreeks in hun belang zijn getroffen tegen deze beschikking binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is verzonden of uitgereikt schriftelijk beroep indienen bij de griffier van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius of Saba (artikel 7 van de Wet administratieve rechtspraak BES). Voor het indienen van een beroepschrift wordt in principe door de griffier griffierecht geheven.

Vereisten beroepschrift:

- a. de naam, voornamen en woonplaats van de indiener van het beroepschrift en, indien het door een gemachtigde wordt ingediend, tevens de naam, voornamen en woonplaats van die gemachtigde;
- b. een duidelijke omschrijving van de beschikking waartegen het beroep is gericht;
- c. de gronden waarop het beroep berust, waaronder het belang dat de indiener bij het beroep heeft;
- d. een aanduiding van hetgeen gevorderd wordt;
- e. de ondertekening door de indiener of zijn gemachtigde;
- f. de keuze van een domicilie op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, indien de indiener geen woonplaats heeft op Bonaire, Sint Eustatius of Saba;
- g. de dagtekening.

Bij het beroepschrift worden zo mogelijk een kopie van de beschikking waarop het beroepschrift betrekking heeft, en de overige op de beschikking betrekking hebbende stukken overgelegd.